

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

STÉFANIE BILICKI

RENDA BÁSICA DE CIDADANIA:

ESTAMOS PRONTOS PARA O PRÓXIMO PASSO?

CURITIBA

2014

STÉFANIE BILICKI

**RENDA BÁSICA DE CIDADANIA:
ESTAMOS PRONTOS PARA O PRÓXIMO PASSO?**

Monografia apresentada à disciplina de Trabalho de Fim de Curso, do Curso de Ciências Econômicas, do Departamento de Economia, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná, apresentado como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Igor Zanoni C. Carneiro Leão

.

CURITIBA

2014

TERMO DE APROVAÇÃO

STÉFANIE BILICKI

**RENDA BÁSICA DE CIDADANIA: ESTAMOS PRONTOS PARA O PRÓXIMO
PASSO?**

Monografia aprovada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel no Curso de Graduação em Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientador:

Prof. Dr. Igor Zanoni C. Carneiro Leão
Departamento de Economia, UFPR

Prof. Dr. Demian Castro
Departamento de Economia, UFPR

Prof. Dr. Fabiano Abranches Silva Dalto
Departamento de Economia, UFPR

Curitiba, 13 de junho de 2014.

Dedico esse trabalho ao meus pais,
pelo exemplo e incentivo,
e ao 702, pelo amor e carinho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente meu orientador, Igor Zanoni Leão, que além de professor é meu amigo, e que transformou essa monografia em algo tão interessante para mim que acabou se tornando a matéria que mais gostei em todo o curso, porque li o que gostava, aprendi sobre o que me importava e falei do que queria. Foi sem dúvida o meu passo acadêmico mais importante até aqui.

Agradeço a todos os professores que participaram da minha jornada pelo conhecimento, tanto os da graduação, como os que me ensinaram a fazer uma redação crítica na 5ª série.

Ao apartamento 702 que me deu amparo emocional e suporte para que essa monografia se tornasse uma leitura interessante. Carol que me entendeu nas crises e me fortaleceu durante todo esse percurso e Marceli que, com suas palavras doces e certeiras, me fez não desistir. Meninas, foi muito enriquecedor o tempo que passamos juntas. As reflexões do 702 me acompanharão na vida!

Ao Igor José Vega Flores, meu amigo da vida.

À Talita, que, sem medo de ser clichê, é minha amiga de todas as horas; que virou o ano comigo entrando em sintonia com meus principais dilemas.

Ao Fabiano Dalto, tutor do PET, que me esclareceu dúvidas, me ensinou um pouquinho do mestre Keynes e que suportou minhas piadinhas. Aos meus colegas petianos, que ao longo dos debates se tornaram meus amigos, me abraçaram no desespero, me ouviram chorar depois de provas malucas e que me ensinaram um pouquinho do que sabem.

Um salve especial ao Gabriel, ao Alejandro, ao Danilo e ao Ivan que escutaram minhas lamúrias e me deram muitas dicas de como monografar.

Aos meus irmãos, Cassio Jr. e Christofer, que amo demais.

E, claro, às pessoas mais importantes para a construção do meu eu, minha mãe que ajudou a desenvolver em mim o gosto pela leitura e a vontade de aprender desde criança, que me mostrou o quão importante é o conhecimento, e que sem dúvidas foi e é minha melhor professora. E ao meu pai, que me incentivou e me guiou até aqui, que me cobrou esforço, que financiou meu conhecimento, e que me disse que a melhor herança que se pode deixar são os estudos. Pai, eu concordo com você. Obrigada! Se estou aqui devo isso a vocês, meus melhores professores.

Que no son, aunque sean.
Que no hablan idiomas, sino dialectos.
Que no profesan religiones, sino
supersticiones.
Que no hacen arte, sino artesanía.
Que no practican cultura, sino folklore.
Que no son seres humanos,
sino recursos humanos.
Que no tienen cara, sino brazos.
Que no tienen nombre, sino número.
Que no figuran en la historia universal,
sino en la crónica roja de la prensa local.
Los nadies, que cuestan menos que la bala que
los mata.

Eduardo Galeano

RESUMO

O presente trabalho discute a garantia de renda mínima como uma forma de diminuir a acentuada desigualdade de renda do cenário brasileiro. Para tanto, é feita a apresentação da renda básica de cidadania que em 2004 virou lei no Brasil, sancionada para ser efetivada gradualmente, iniciando pela população mais carente. Nesta pesquisa, compreende-se que o Estado deve atuar ampliando o acesso da população a serviços públicos universais de qualidade, como saúde e educação, mas que garantir uma renda mínima para a população é um direito básico que, se não atendido, impede que todos tenham acesso aos outros direitos, visto que o mercado de trabalho não consegue absorver toda a população. Para apresentar as características e resultados esperados que o benefício da renda básica de cidadania apresenta, discorre-se sobre algumas formas de renda mínima implementadas ou discutidas no cenário político brasileiro, como: o Imposto de Renda Negativo, o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, e sobretudo o Programa Bolsa Família (um benefício familiar, condicionado a renda, e que cobra contrapartidas em saúde e educação) que é apontado como um primeiro passo em direção a implementação da lei de renda básica de cidadania. Por fim, é feito um comparativo entre a renda básica de cidadania e as outras formas de garantia de renda mínima apresentadas, objetivando mostrar a superioridade e abrangência daquela, como um benefício universal, incondicional e individual. O trabalho mostra que a renda básica de cidadania depende mais de vontade política do que de orçamento público para ser implementada.

Palavras Chave: Renda básica de cidadania. Condicionalidade. Garantia de renda mínima.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 RENDA BÁSICA DE CIDADANIA	11
2.1 ORIGENS.....	11
2.2 PARTIDÁRIOS DA PROPOSTA	12
2.3 LEI DE RENDA BÁSICA DE CIDADANIA NO BRASIL	14
3 RENDA MÍNIMA NO BRASIL	16
3.1 IMPOSTO DE RENDA NEGATIVO	16
3.2 ALGUNS PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA NO BRASIL	21
3.3 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	23
3.4 CONSIDERAÇÕES AO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	24
4 RENDA BÁSICA DE CIDADANIA E BOLSA FAMÍLIA.....	29
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	42
REFERÊNCIAS	44

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho discute os programas de garantia de renda mínima propostos ou implementados no Brasil, como uma solução, que articulada a outras ações, almeja diminuir a acentuada desigualdade de renda no Brasil.

É sabido que o padrão de desenvolvimento econômico e social brasileiro engendrou uma série de dicotomias ou desigualdades oriundas da concentração de renda e riqueza e da constituição de um mercado de trabalho desigual. Como Costa afirma:

O modelo de desenvolvimento dependente e periférico, em que a industrialização se fez pactuando com o latifúndio, impediu uma reforma social. A criação de uma classe operária urbana se deu após a abolição da escravidão, sem alterar a estrutura de concentração da propriedade e do poder político. A formalização dos direitos civis no Brasil republicano serviu para sedimentar a desigualdade entre os segmentos das classes sociais. Como cidadão desprovido da efetividade dos direitos, grande parte dos trabalhadores ocuparam as piores colocações no mercado de trabalho assalariado que estava sendo formado. (2013, p. 43).

Este trabalho pretende compreender o novo papel que o Estado brasileiro parece estar assumindo como agente responsável na formulação de uma sociedade mais justa e igualitária, tendo o governo um papel decisivo na estruturação de políticas que busquem: o acesso de todos aos serviços públicos de qualidade; a inserção da sociedade no mercado de trabalho; uma distribuição de renda mais igualitária; e a eliminação da pobreza e da miséria.

Evidentemente, o mercado não funciona livremente, como defendem muitos economistas, que não consideram o Estado como parte constituinte da estrutura econômica e social do capitalismo moderno¹. A ação ou o consentimento do Estado, dentro de determinada conformação material, também tem papel decisivo na estruturação econômica, social, urbana, ocupacional. E, por conseguinte, na desigualdade, na pobreza, na melhoria social. (QUADROS et al, 2013, p. 37).

Sendo assim, a valorização do salário mínimo, a melhoria na estrutura ocupacional da sociedade, através da geração de empregos qualificados, e as políticas de inclusão social e garantia de renda mínima têm reflexos na melhora das condições sociais dos brasileiros. E, embora esta pesquisa foque a garantia de renda mínima, é indispensável articular políticas públicas que trabalhem em conjunto

¹ SHONFIELD, A. **Capitalismo Moderno**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968 (1ª ed 1965).

para fortalecer um Estado que busque o desenvolvimento social. Contudo, segundo Lavinás e Varsano (1997, p. 1) existem “razões, de natureza ética e humanitária, mais que suficientes para que se sustente a necessidade de atribuir prioridade às ações governamentais que visem reverter o quadro brasileiro de profunda desigualdade social.”

Temos então que, se acabar com a pobreza e reduzir as desigualdades de renda são metas dos programas de garantia de renda mínima, a elaboração desses programas deve ser amplamente discutida para que seja possível encontrar uma forma de benefício que favoreça a sociedade e possibilite um desenvolvimento e crescimento mais igualitário. Destarte, percebe-se a necessidade de debater exaustivamente o tema, até que se encontre uma proposta factível, visto que o assunto envolve muito mais que crescimento econômico, pois está também relacionado ao bem estar social, ao desenvolvimento humano, e às capacidades e oportunidades dos indivíduos.

O Brasil ocupa uma posição extremamente desfavorável no conjunto dos países quanto à distribuição de renda. Apesar de se situar entre os países de renda *per capita* média, todos os indicadores apontam para uma enorme desigualdade de sua distribuição. Em função disso, pode-se dizer que o Brasil não é um país pobre, mas um país de muitos pobres. Assim, a desigualdade pode ser considerada o principal problema do país, e deve ser objeto da atenção especial das políticas públicas. (DIEESE, 2005, p. 2).

Sendo assim, através de bibliografias que tratam do tema, busca-se apresentar a renda básica de cidadania como um programa de transferência de renda e garantia de renda mínima que se mostra mais eficiente que outros programas implementados ou discutidos. E, visto que o Programa Bolsa Família é apontado como um passo em direção à renda básica de cidadania, percebe-se a necessidade de fomentar o debate sobre o assunto, para que essa meta seja alcançada de forma eficiente, e o direito a uma renda básica universal e incondicional possa ser garantido e melhor compreendido pela sociedade brasileira.

Desta forma, o trabalho inicia apresentando a renda básica de cidadania no capítulo 2, suas origens, os partidários da proposta, e a lei sancionada no Brasil que institui uma renda básica de cidadania nos itens 2.2, 2.3 e 2.4, respectivamente. No capítulo 3 são apresentadas algumas das formas de renda mínima propostas ou implementadas no Brasil, como o Imposto de Renda Negativo no 3.1, as garantias de renda mínima que deram origem ao Programa Bolsa Família no item 3.2, e o

Bolsa Família e seus resultados nos itens 3.3 e 3.4, respectivamente. Depois da exposição dessas informações a renda básica de cidadania é discutida através da comparação com o Bolsa Família no capítulo 4. No capítulo 5 são feitas as considerações finais.

2 RENDA BÁSICA DE CIDADANIA

Este capítulo apresenta os princípios da renda básica de cidadania – RBC, aponta os principais articuladores da ideia e expõe de maneira bem sintética a forma do benefício previsto na lei de renda básica de cidadania sancionada no Brasil. O trabalho inicia apresentando-a para que seja possível fazer comparativos nos outros capítulos, sendo possível retomar o que já foi dito nesta primeira parte da pesquisa.

Levando em conta que há diversas expressões semelhantes à do objeto de estudo em questão, como *renda de cidadania*, *renda básica incondicional*, *abono universal*, *benefício universal* e apenas *renda básica*, e que essas denominações podem carregar consigo conceitos diferenciados de benefícios, este trabalho adota o termo renda básica de cidadania (RBC) e pretende explicá-lo no decorrer desta pesquisa. O uso desse termo é motivado pelas várias referências encontradas sobre o assunto, além de deixar mais claro o que pretende ser debatido.

2.1 ORIGENS

O ensaio intitulado *Justiça Agrária* de Thomas Paine, de 1795, é “considerado, pelos mais importantes formuladores² da proposta de renda básica, o que melhor fundamentou as razões por que cada pessoa deve ter o direito de participar da riqueza de uma nação.” (SUPLICY, 2002, p. 169).

[...] o primeiro princípio de civilização deveria ter sido, e ainda deve ser, o de que a condição de toda pessoa nascida no mundo, depois de ter início um estado de civilização, não deverá ser pior do que seria se ela tivesse nascido antes daquele período. (PAINE, apud SUPLICY, 2002, p. 174).

Paine afirma que a agricultura permitiu ao homem decuplicar o valor da terra criada, mas para isso mais da metade dos habitantes foram expropriados de sua herança natural sem que lhes fosse fornecida uma indenização por esta perda, criando uma miséria antes inexistente. Para o autor, não é justo haver condicionais para o recebimento de “uma compensação parcial pela perda de sua herança natural resultante da implantação do sistema de propriedade fundiária.”

² Thomas More (1516) e Joseph Charlier (1894) (primeira proposta elaborada de abono universal no continente europeu, segundo Van Parijs) também são referenciados por Phillipe Van Parijs e Yannick Vanderborght, além de haver referências aos escritos de Charles Fourier (1836).

(PAINE, apud SUPLICY, 2002, p. 176), ou seja, não é necessário considerar a renda, a disposição para trabalhar ou a situação familiar do beneficiário, pois o benefício é uma questão de justiça, não deve ser encarado como caridade ou solidariedade. (PARIJS; VANDERBOGHT, 2006, p. 42-3).

O princípio da renda básica de cidadania, além de buscar por justiça, é garantir a todos uma renda para evitar que as pessoas se encontrem na condição de pobreza. Por sua vez, na formulação das rendas mínimas (discutida nos próximos capítulos), a constatação de pobreza vem antes do recebimento do benefício.

Segundo Paine,

É prática daquilo que obteve injustamente o nome de civilização (e essa prática não merece ser chamada nem de caridade nem de política) auxiliar pessoas que estão se tornando pobres e miseráveis apenas quando elas já chegaram a esse estado. Não seria muito melhor, até por questão de economia, adotar medidas para evitar que elas se tornem pobres? (apud SUPLICY, 2002, p. 183).

A renda básica de cidadania seria, então, uma forma de evitar que as pessoas se tornem pobres ou miseráveis. Constitui uma medida tomada não só para retirar quem eventualmente possa se encontrar em condição de miséria, mas principalmente para evitar essa situação. Consiste, portanto, em um direito básico, o direito à renda. Como explica Paine,

Não estou reivindicando caridade, mas um direito. Não se trata de generosidade, mas de justiça. O estado atual de civilização é tão odioso quanto injusto. É absolutamente o oposto daquilo que deveria ser, e é necessário que se faça uma revolução nele. [...] Embora me importe tão pouco com as riquezas quanto qualquer homem, aprecio-as porque são capazes de realizar coisas boas. (apud SUPLICY, 2002, p. 181).

2.2 PARTIDÁRIOS DA PROPOSTA

Para defender as premissas anteriormente citadas, foi fundada, em 1986, a Rede Europeia de Renda Básica – BIEN (*Basic Income European Network*, atualmente denominada *Basic Income Earth Network*), que além de divulgar e argumentar a favor de uma renda básica incondicional em todos os países, também discute todas as experiências de transferência de renda e renda mínima, tendo como seu articulador principal o filósofo e economista Phillipe Van Parijs. Entre os

membros estão Guy Standing, da Organização Internacional do Trabalho, Robert J. van der Veen e Walter Van Trier.

No Brasil, a renda básica de cidadania foi pioneiramente defendida no senado pelo então senador do PT (Partido dos Trabalhadores) pelo estado de São Paulo, Eduardo Matarazzo Suplicy. Formado em economia e professor de carreira pela FGV-SP. Suplicy é conhecido pelo seu engajamento com a luta pela reforma agrária, pela defesa dos direitos à cidadania, pela erradicação da miséria e pela distribuição de renda mais equitativa no Brasil³. Seu engajamento político é condizente com o que diz ter aprendido com John Kenneth Galbraith, acerca de que o economista para ser útil precisa levar em conta o poder político. (SUPLICY, 2002, p. 22).

Além disso, Suplicy buscou conhecer de perto a história do Alasca, onde em 1980 foi implantada uma renda básica a todos os habitantes do estado, sobre o assunto ele fala:

Mas somente num estado [dos EUA] existe uma experiência única e bem-sucedida de renda básica. Isto acontece desde 1980 no estado de Alasca, onde 50% dos *royalties* provenientes da exploração dos recursos naturais eram destinados ao Fundo Permanente do Alasca, pertencente a todos os habitantes do Estado, desde que residam lá por um ano ou mais. O montante líquido deste fundo evoluiu de US\$ 1 bilhão, em 1980, para US\$ 28 bilhões em 2004. Cada ano, o Fundo Permanente do Alasca tem pago um dividendo igual a todos os seus residentes que varia em torno de US\$ 300,00 no início dos anos oitenta para US\$ 1.107,00 no ano passado. (2007, p. 1627).

A proposta da renda básica de cidadania é discutida através da Rede Brasileira de Renda Básica de Cidadania – RBRBC, fundada em 20 de setembro de 2004 por pesquisadores brasileiros que participam de congressos e eventos para debater as experiências de transferência de renda, as possibilidades de realização, as dificuldades de implementação, os resultados esperados e as vantagens de alguns programas. Entre os debatedores dessa ideia estão Lena Lavinas, Maria Ozanira da Silva, Eduardo Matarazzo Suplicy, Patrícia Soraya Mustafá e Silva e Josué Pereira da Silva.

³ Informações obtidas através do acompanhamento das palestras, artigos e falas do senador Suplicy, e busca ao site: <http://www.senado.gov.br/senadores/Senador/esuplicy/biografia/curriculum.asp>, acessado dia 13/04/14.

Maria da Conceição Tavares tem salientado, em muitas das reuniões dos economistas do PT e convidados, que o conceito de renda básica deve ser defendido sob uma perspectiva que todas as sociedades precisarão ter. É importante que seja compatibilizado com os recursos existentes, e tratado como um instrumento que complementará os demais, para a erradicação da pobreza. Certamente constitui um dos elementos importantes de política econômica, ao lado da universalização do direito à educação e da assistência à saúde pública, da realização da reforma agrária, da capilarização do crédito, do estímulo às formas cooperativas de produção, da maior interação entre empresários e trabalhadores em todas as unidades produtivas. (SUPLICY, 2002, p. 157).

2.3 LEI DE RENDA BÁSICA DE CIDADANIA NO BRASIL

À luz deste debate, em 08 de janeiro de 2004, foi sancionada a Lei nº 10.835 que institui a Renda Básica de Cidadania no Brasil, um benefício monetário, regular, incondicional e universal, de igual valor para todos, “todos os brasileiros residentes no Brasil e a todos os estrangeiros residentes há pelo menos 5 anos no país” (BRASIL, 2004a), independente da situação econômica do beneficiário. Portanto, segundo Suplicy (2002, p. 94), não há condicionalidades e o benefício não é focalizado e “deve ser suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde, considerando para isso o grau de desenvolvimento do país e as possibilidades orçamentárias”. A garantia dessa renda pretende assegurar a todas as pessoas o “direito inalienável de participar da riqueza da nação e ter o suficiente para as necessidades vitais.”

Ao lado de outros instrumentos importantes como a universalização das oportunidades de educação, de atendimento à saúde, do saneamento básico, da reforma agrária, da expansão do microcrédito, do estímulo às formas cooperativas de produção, procurarei mostrar que há um formidável instrumento criado ao longo da história da humanidade que está no ar, sendo propagado pelo vento, como uma solução de bom senso que devemos captar: a Renda Básica de Cidadania. (SUPLICY, 2008, p. 25).

No mesmo dia da sanção da lei de renda básica de cidadania pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, Celso Furtado envia uma carta ao presidente:

Ao Exmo. Sr. Presidente Luiz Inácio Lula da Silva
Presidente da República
Neste momento em que Vossa Excelência sanciona a Lei da Renda Básica de Cidadania, quero expressar-lhe minha convicção, de que, com essa medida, nosso país se coloca na vanguarda daqueles que lutam pela construção de uma sociedade mais igualitária. Com frequência o Brasil foi referido como um dos últimos países a abolir o trabalho escravo. Agora, com esse ato que é fruto do civismo e da ampla visão social do senador

Eduardo Matarazzo Suplicy, o Brasil será referido como o primeiro que institui um sistema de solidariedade tão abrangente e, ademais, aprovado pelos representantes do seu povo.

Aproveito a oportunidade para almejar a Vossa Excelência que continue a ter êxito na importante missão que lhe foi concedida.

Cordialmente,

Celso Furtado.

Paris, 8 de janeiro de 2004. (FURTADO, apud. SUP LIC Y, 2006).

No projeto do senador Eduardo Matarazzo Suplicy de 2001⁴ (que gerou a referida lei), o termo *renda básica incondicional* também é utilizado; porém, não tem o impacto ideológico que o termo *renda básica de cidadania* carrega, apesar de deixar mais explícito que trata-se de um benefício incondicional. Contudo, conforme Parijs e Vanderborght (2006) já advertiram, é difícil adotar um termo que apresente apenas vantagens e carregue consigo todos os valores presentes na proposta.

Apesar da lei de renda básica de cidadania ter sido sancionada no congresso brasileiro, sua concretização ainda não tem prazo, visto que a lei será implementada “em etapas, a critério do Poder Executivo, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população.” (BRASIL, 2004a). Fica, portanto, a cargo do Governo efetivar a lei sancionada.

Como apontado por Suplicy,

O Brasil é o primeiro país do mundo cujo Congresso Nacional aprovou uma Lei – a de nº 10.835/04, de 8 de janeiro de 2004, sancionada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva – que institui a RBC, passo a passo, a critério do Poder Executivo, priorizando-se os mais necessitados, até que um dia todos os brasileiros recebam este benefício. O Programa Bolsa Família pode ser visto com um passo importante em direção à RBC. (2008, p. 8).

O presente capítulo expõe a renda básica de cidadania, alguns de seus articuladores e defensores, além de apresentar a lei que institui a renda básica de cidadania no Brasil. O próximo capítulo mostra o desenvolvimento da ideia no cenário brasileiro, através da discussão das rendas mínimas e a implementação do Programa Bolsa Família como primeiro passo em direção a RBC.

⁴ SUP LIC Y, Eduardo Matarazzo. **Renda de Cidadania**: A saída é pela porta. 1a. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2002. p. 351-356

3 RENDA MÍNIMA NO BRASIL

Discorre-se neste capítulo sobre algumas das formas de renda mínima propostas ou implementadas no Brasil, iniciando pela proposta de Imposto de Renda Negativo – IRN, no item 3.1, fazendo por vezes um comparativo desse com a renda básica de cidadania e o Programa Bolsa Família (PBF). No item 3.2 apresentam-se alguns programas criados após a proposta anterior e por fim a criação do Programa Bolsa Família, no item 3.3 com caráter mais descritivo, e alguns dos seus resultados no item 3.4, nos quais não há comparações com a renda básica de cidadania, pois esta parte tem um capítulo próprio.

3.1 IMPOSTO DE RENDA NEGATIVO

O debate e a proposta de renda mínima foram introduzidos de forma mais acentuada no cenário político brasileiro pelo senador Eduardo Matarazzo Suplicy que, em 1991, apresentou ao senado federal o Projeto de Lei nº 80/91 para instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), através de um Imposto de Renda Negativo (IRN). O projeto foi aprovado pelo senado brasileiro no dia 05 de dezembro de 1991, mas não chegou a ser votado na Câmara dos Deputados.

Essa proposta é aqui mostrada, pois para o senador Suplicy o IRN poderia ser um primeiro passo em direção à renda básica de cidadania:

Apesar de, nesse estágio, um PGRM mais focalizado e de menor custo representar uma solução para aprovação e implementação de tais iniciativas, estamos convencidos de que, a longo prazo, depois de completada a primeira fase com sucesso, o PGRM significará um passo na direção de uma renda básica incondicional ou uma renda de cidadania para todo brasileiro. (BUARQUE; SUPPLY, 1997, p. 92).

E, apesar de não ter sido implementado, foi uma proposta importante para a discussão das formas de garantia de renda mínima, pois apresenta alguns conceitos que estarão presentes na renda básica de cidadania. Desta maneira, discorre-se brevemente sobre o assunto.

A proposta do projeto era complementar os rendimentos brutos do beneficiário. Se esses rendimentos não somassem uma quantia mínima

determinada, o benefício seria transferido em dinheiro ao indivíduo. Portanto, está condicionado à renda da pessoa. Assim,

Da mesma maneira que as pessoas que ganham além de um certo patamar pagam uma proporção de seus rendimentos ao governo, na forma do Imposto de Renda, aquelas que ganham menos passariam a ter o direito de receber uma proporção da diferença, 50%⁵, entre aquele patamar e o seu nível de rendimento. Daí por que o nome Imposto de Renda Negativo. (SUPLICY, 1991, p. 1).

Ou seja, o imposto de renda negativo funciona no modelo do imposto de renda, porém, aos indivíduos que não ganham determinada quantia, o imposto não é cobrado, ele é parcialmente complementado. Sendo assim, aqueles que não conseguiam alcançar a renda estipulada na época, de pouco mais de 2 (dois) salários mínimos, recebiam um complemento de renda, disponibilizado pelo Estado na conta dos indivíduos.

Para melhor adaptação orçamentária a lei seria implantada gradualmente, pelo critério idade, ou seja, em 1995 abrangeria os maiores de 60 anos, em 1996, os maiores de 55 anos, e assim por diante até a idade mínima de 25 anos, no ano de 2002.

A fim de enfatizar os principais pontos apresentados com a proposta de imposto de renda negativo, ressalta-se a forma do benefício.

O benefício é monetário, pois pretende dar mais autonomia aos beneficiários, para que estes decidam, conforme suas necessidades, com quais bens e serviços gastar o complemento de renda. Conforme Suplicy (2002, p. 141), o dinheiro garante mais liberdade e eficiência para as pessoas, além de “estimular o comércio e a atividade econômica local”.

Se o objetivo é erradicar a fome e a miséria, é preciso compreender que a pessoa pobre necessita mais do que matar a fome. Se está fazendo frio, precisa comprar agasalho ou um cobertor. Se a telha ou a porta de sua casa estão avariadas, é preciso consertá-las. Se um filho ficou doente, é preciso comprar remédio com urgência. Se é o dia do aniversário de uma filha, é possível que a mãe queira lhe dar de presente um par de sapatos. Se a vizinhança está vendendo um tipo de alimento muito barato, é bom comprar, porque vai sobrar mais para outras coisas. (SUPLICY, 2002, p. 142).

⁵ “O imposto de renda negativo corresponderia a 50% da diferença entre aquele patamar e a renda da pessoa, no caso de a pessoa estar trabalhando, e 30% no caso de estar tendo rendimento nulo ou não estar exercendo atividade remunerada.” (SUPLICY, 2002, p.123). Alterações poderiam ser feitas conforme disponibilidade de recursos.

A pesquisadora Aldaíza Sposati (1997) ressalta para o caráter individual do IRN, pois o benefício é para pessoas/indivíduos que tenham rendimento bruto mensal inferior à R\$ 210,00, pouco mais de dois salários mínimos em maio de 1996. Portanto, não tem como referência a família, mas sim a pessoa.

O IRN ter foco no indivíduo o faz conter uma importante característica em comum à proposição da RBC, diferente, assim, do Programa Bolsa Família - PBF, que, como o nome denuncia, tem caráter familiar.

Para recebimento do benefício não há exigência de contrapartida⁶ por parte do beneficiário, ou seja, tanto os indivíduos empregados que não atingem determinado nível de renda, quanto os desempregados podem recebê-lo. Isso se mostra positivo, pois não fortalece ainda mais nossa sociedade fragmentada⁷, cuja qual, apenas os que conseguem se inserir no mercado de trabalho acumulam direitos, e os desempregados, excluídos desse mercado, ficam ainda mais a margem da sociedade.

Lavinas e Varsano explicam uma das diferenças entre a renda básica de cidadania e o imposto de renda negativo:

Uma delas defende a incondicionalidade de uma renda de subsistência, também denominada "benefício universal" ou "renda de cidadania". Trata-se de estabelecer um valor mínimo de renda ao alcance de todo indivíduo, sem que lhe seja exigida nenhuma contrapartida, como, por exemplo, a obrigatoriedade de aceitar este ou aquele trabalho em troca do auxílio. Esta posição possui uma vertente intitulada "incondicionalidade forte", que propõe uma renda de subsistência para todos, sem distinção nem pressupostos condicionantes, e outra dita "incondicionalidade débil", que prevê um imposto negativo apenas para aqueles que não dispõem do mínimo para viver dignamente. (1997, p. 4-5)

O benefício tem abrangência nacional, dessa maneira, é possível evitar o deslocamento dos indivíduos, de seu estado e cidade de origem, em busca de melhores condições, evitando assim o inchamento das cidades que ofereceriam melhores condições de proteção social. O Brasil apresenta gritantes contrastes regionais, por isso, o que se espera é que essas desigualdades não sejam ainda

⁶ Lembrando que não é necessário contrapartida, porém existe o critério nível de renda *per capita* para o recebimento do benefício.

⁷ A sociedade brasileira já é bastante fragmentada, (pobres, miseráveis, classe média, ricos, desempregados, empregados, etc) e condicionar os benefícios apenas aos empregados seria ainda mais complicado aos problemas de desigualdade, acentuando ainda mais essas disparidades. Até porque quem não trabalha pode estar sendo impedido de trabalhar, uma vez que o mercado de trabalho não consegue absorver todos os demandantes por emprego.

mais ressaltadas com as transferências de renda a nível municipal e estadual. Nesse sentido o IRN, a RBC e o PBF, por serem programas nacionais, são semelhantes, visto que incorporam em sua proposta a intenção de diminuir as disparidades das diferentes regiões e estados do país.

Uma das defesas ao IRN está na melhoria que este resultaria nas condições do trabalhador, pois se argumenta que com uma renda garantida pelo Estado é possível ser mais seletivo na busca por emprego, ou até, que se exija um salário melhor do empregador. Segundo Suplicy,

Sem dúvida, o sistema também aumenta o poder de barganha dos assalariados no mercado de trabalho, na medida em que não precisarão necessariamente se sujeitar a condições repugnantes de emprego, como ainda hoje ocorre em certas regiões do Brasil. (1991, p. 3).

De acordo com a descrição da proposta de PGRM do Suplicy, as entidades de política social compensatória, no valor igual ao financiamento do IRN, serão desativadas na medida em que esse for sendo implementado. Isso implicaria em reduzir os programas que teriam “natureza menos prioritária”.

Outro ponto em debate, a progressiva desativação de entidades de política social compensatória, tem pouco significado prático na atualidade. São poucas e de pequena importância tais entidades, além de voltarem-se para finalidades outras que não estritamente o combate à pobreza. Por outro lado, os governos locais servem-se destas ações em parceria, mediante convênios com entidades de assistência social, para dar cobertura no atendimento a segmentos da população em estado de vulnerabilidade social. (LAVINAS; VARSANO, 1997, p. 14).

O IRN é um benefício que tem prazo estipulado, apesar de não estar pré-determinado, ou seja, o beneficiário deixará de recebê-lo quando conseguir auferir renda maior que o valor mínimo estipulado. E, estando essa característica presente nas principais formas de renda mínima, percebe-se necessário argumentar que benefícios temporários podem não conseguir efetivamente retirar as pessoas da condição de pobres, afinal, existem problemas que devem ser considerados: a retomada da condição de pobreza e a dificuldade em manter uma situação estável de renda. Seguindo essa linha de raciocínio a RBC é mais eficiente que o IRN, pois, é um direito que todos os indivíduos terão durante toda sua vida, ao passo que o IRN só dura enquanto o beneficiário não conseguir auferir determinado nível de renda. Portanto, ele pode sair e voltar à condição de pobre sempre, pois essa

condição nunca foi de fato superada. Esse é um problema, que como será abordado adiante, pode estar relacionado à estigma que o pobre tem de si mesmo, pois estar em uma condição vulnerável é um condicionante de peso no bem estar dos indivíduos. Pois é comum

[...] no capitalismo desestruturado, a mudança constante de ocupação e regimes experimentada pelo trabalhador, que geralmente encara a instabilidade no emprego como uma fatalidade quase natural, o deslocamento contínuo em busca de postos de trabalho e a adaptabilidade frente a um futuro cada vez mais imprevisível [...] Assim, batalhadores mais jovens como Mané, que tiveram contato com postos e regimes de trabalho diversos muito cedo, acabam tendo que se adaptar à insegurança e ao risco, fortalecendo um sentido de mundo já implícito na própria condição de itinerante. (SOUZA J., 2012, p. 226).

O IRN é um benefício focalizado, e isto consiste na principal diferença em relação à renda básica de cidadania. O imposto de renda negativo foca a população com dificuldade de auferir uma renda mínima para sobrevivência e para as necessidades básicas. Portanto, ele seleciona, através da renda, quem deve receber o benefício, ou seja, não constitui um direito de todo cidadão.

A constatação de pobreza é o passo inicial do IRN, sendo assim é uma medida tomada para reduzi-la, não para evitá-la. De acordo com Parijs e Vanderbogh (2006) a renda básica de cidadania constitui uma transferência *a priori*, sem verificação dos ganhos auferidos pelos indivíduos, ao contrário do imposto de renda negativo, que só determinará quem serão os beneficiários após o preenchimento e averiguação das declarações fiscais.

No cenário acadêmico brasileiro o professor Antonio Maria da Silveira (1975) foi o primeiro a discutir o imposto de renda negativo como forma de renda mínima no Brasil, com o artigo *Redistribuição de Renda*. Porém, suas motivações diferem dos argumentos encontrados em Suplicy, que aponta Milton Friedman (1962) como um dos divulgadores da proposta de IRN, mas suas referências estão mais pautadas nos argumentos de justiça social de John Kenneth Galbraith (1975) e à *demogrant*⁸ de James Tobin (*et al*, 1967). Enquanto que Silveira (1975) argumenta no sentido de mostrar a pobreza e a desigualdade como uma externalidade negativa do capitalismo, e por isso uma intervenção nesse sentido do Estado se justificaria através da criação de um programa de garantia de renda mínima, porém, com o

⁸ Difere do IRN, pois Tobin sugere um pagamento automático a todos, um abono universal, segundo Parijs e Vanderbogh (2006).

mínimo de intervenção no mercado, ou seja, podendo substituir e dismantelar as outras políticas sociais do Estado, como o salário mínimo e os programas de habitação. Nesse sentido, Silveira (1975) afirma, “entendemos a resistência à intervenção estatal como atitude das mais sadias, fundamentada no individualismo.”

Tendo isso em consideração, é válido lembrar que o senador Suplicy não buscava os mesmos ideais de Friedman, muito menos a garantia de uma renda mínima se justifica nos moldes da mínima intervenção estatal. E, como já mencionado, para o senador Suplicy o IRN seria um primeiro passo no sentido de se alcançar uma renda básica de cidadania. Nesse sentido,

Não se trata aqui, de modo algum, ao contrário de Friedman [1962, 1968], de substituir por um imposto negativo modestíssimo o conjunto de transferências sociais vistas a simplificar radicalmente o Estado social para depois dismantelá-lo [...] (PARIJS; VANDERBORGHT, 2006, p. 53-4).

O debate sobre o IRN não foi finalizado, e a proposta encontra-se arquivada, provavelmente não será retomada. Portanto, muitas dúvidas sobre o assunto permanecem, como: e as crianças? E as dificuldades em fiscalizar o imposto de renda? E como conseguir explicar o imposto de renda negativo para a população mais carente, visto que é um sistema complexo? Será que o programa teria uma grande cobertura devido as dificuldades para declaração do imposto de renda? A compreensão dessa forma de garantia de renda mínima fica, portanto, em alguns momentos, obscura no debate brasileiro. Mas é válido apresentá-la, pois muitas características presentes no imposto de renda negativo ajudaram na discussão da renda básica de cidadania, além de fomentar a preocupação com novas propostas de renda mínima.

3.2 ALGUNS PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA NO BRASIL

A partir do projeto de lei de imposto de renda negativo, muitas discussões foram impulsionadas no cenário político brasileiro para a criação de novas formas de garantia de renda mínima, com destaque para a de Brasília (DF), de Campinas e de Ribeirão Preto (SP) a nível estadual e municipal, até a Lei nº 9.533/1997 de apoio financeiro do governo federal aos programas de renda mínima municipal associados a ações socioeducativas, que pela Lei nº 10.219/2001 veio a se tornar o Bolsa

Escola, programa nacional, no qual a renda mínima estava condicionada à educação. O Bolsa Escola foi o primeiro programa de renda mínima a nível nacional efetivado.

José Márcio Camargo⁹, professor da PUC-RJ, por sua vez, ponderou que seria melhor que a garantia de uma renda fosse para a família, não para a pessoa, e relacionadas às oportunidades de educação. Pois um dos maiores problemas brasileiros era o grande número de crianças que abandonavam precocemente os seus estudos, instadas por seus pais, que não tinham recursos suficientes para lhes sustentar. Assim, se fosse provida uma renda às famílias carentes, desde que elas mantivessem suas crianças frequentando a escola, estaríamos contribuindo para que elas se preparassem melhor para o futuro e quebrando o círculo vicioso da pobreza. (SUPLICY, 2008, p. 99).

Cabe aqui uma breve explanação sobre os benefícios que foram unificados no Programa Bolsa Família, principal programa de renda mínima do governo. Os valores que constam na descrição dos programas não foram atualizados, portanto, datam da última alteração da lei, decreto ou medida provisória.

O Bolsa Escola objetivava incentivar a permanência de crianças, de 6 a 15 anos, na escola, através de um benefício monetário, condicionado à renda familiar. O valor do benefício era de R\$ 15,00 por criança inscrita e era permitido até três crianças beneficiárias por família, totalizando um máximo de R\$ 45,00 por família. Além da renda era necessário comprovar frequência escolar mínima de 85%. (BRASIL, 2001a).

O Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA, Lei nº 10.689/2003, “vinculado às ações dirigidas ao combate à fome e à promoção da segurança alimentar e nutricional.”, pretendia promover o acesso dos pobres à alimentação de qualidade, todos os dias, e em quantidade suficiente. “Os benefícios financeiros decorrentes do PNAA serão efetivados mediante cartão unificado, ou pelo acesso a alimentos em espécie pelas famílias em situação de insegurança alimentar.” (BRASIL, 2003).

O Bolsa-Alimentação, criado através da Medida Provisória nº 2.206-1/2001, vinculado ao Ministério da Saúde. Programa destinado “à promoção das condições de saúde e nutrição de gestantes, nutrízes e crianças de seis meses a seis anos e onze meses de idade, mediante a complementação da renda familiar para melhoria

⁹ José Márcio Camargo publicou dois artigos na *Folha de S. Paulo: Pobreza e garantia de renda mínima*, em 26 de novembro de 1991, e *Os miseráveis*, em 3 de março de 1993, sobre o assunto.

da alimentação.” (BRASIL, 2001c). Sendo o valor de R\$ 15,00 por beneficiário, não sendo possível ultrapassar o valor de R\$ 45,00 por família.

O Auxílio-Gás, Decreto nº 4.102/2002, foi criado como forma de “subsidiar o preço do gás liquefeito de petróleo às famílias de baixa renda.” (BRASIL, 2002a), o valor era de R\$ 7,50 mensais, pagos bimestralmente. Portanto, a cada dois meses a família cadastrada, recebia R\$ 15,00 para subsídio do gás. Esse benefício não exigia contrapartida nenhuma por parte dos beneficiários, o único condicionante era a renda.

O Cadastramento Único, instituído através do Decreto nº 3.877/2001, objetivava coletar dados e informações dos beneficiários dos Programas do Governo Federal, “para ser utilizado por todos os órgãos públicos federais para concessão de programas focalizados do governo federal.” (BRASIL, 2001b).

3.3 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Em 09 de janeiro de 2004, é sancionada a Lei nº 10.836, que cria o Programa Bolsa Família, unificando o Bolsa Escola, o Programa Nacional de Acesso à Alimentação, o Bolsa-Alimentação, o Programa Auxílio-Gás e o Cadastramento Único.

Alguns autores chamam a atenção para o fato de o BF derivar de programas ativados pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (Bolsa Escola e Vale Gás). Contudo, o BF não se limita a “expandir e consolidar a rede de assistência social herdada do governo FHC” (Bichir, 2010, p. 119)¹⁰, mas representa um salto qualitativo, mais do que meramente quantitativo, em relação às políticas públicas dos governos anteriores. Além de unificar programas federais, estaduais e municipais existentes, coloca-se como um programa de inclusão social, econômica e cidadã de uma parte numericamente imponente da população brasileira, e não somente como um apoio aos indivíduos em idade escolar (como no caso do Bolsa Escola), ou como uma ajuda para os gastos domésticos (como o caso do Vale Gás). A renda em dinheiro mudou profundamente a relação dos pobres com a sociedade. (REGO; PINZANI, 2013a, p. 154).

O Bolsa Família é um programa focalizado, destinado à família, que pretende combater a pobreza e a miséria, através de um benefício monetário mensal condicionado à renda *per capita*, sendo necessário o cumprimento das contrapartidas referentes “ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao

¹⁰ BICHIR, R. M. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. In: *Novos Estudos Cebrap*. n.87, jul. 2010, p.115-129.

acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento.” (BRASIL, 2004b).

Os valores atuais do PBF¹¹ são: R\$ 77,00 de benefício básico para famílias com renda mensal *per capita* de até R\$ 77,00; benefício variável de R\$ 35,00 para famílias com adolescentes ou crianças de 0 a 15 anos; benefício variável à gestante de R\$ 35,00, durante nove meses; benefício variável à nutriz, de R\$ 35,00, concedido a famílias com crianças de 0 a 6 meses; benefício variável de R\$ 42,00, concedido a famílias que tenham adolescentes de 16 a 17 anos.

As famílias beneficiárias são as consideradas pobres (renda mensal *per capita* entre R\$ 77,00 e R\$ 154,00) e as extremamente pobres (renda mensal *per capita* menor que R\$ 77,00). Os dois grupos recebem os mesmos benefícios, com exceção do benefício básico que se destina apenas para as famílias extremamente pobres.

3.4 CONSIDERAÇÕES AO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Aqui são apresentados brevemente algumas informações, considerações e resultados importantes do Bolsa Família para que seja possível compreender a evolução do programa, sua importância, o que ele representa para os beneficiários e em que o benefício é majoritariamente gasto pelas famílias, tudo para corroborar com o desenvolvimento do capítulo 4 deste trabalho.

Sendo assim, a primeira informação que é indispensável para essa compreensão é a evolução em números do programa. O PBF cresceu desde que foi implementado em 2004, o número de famílias beneficiárias passou de 6.571.839 famílias em 2004, para 13.841.665 famílias em 2013.

Apesar de se perder em números nas pesquisas veiculadas pela mídia, o “elemento popular” tem nome, são os Josés, Chicos Marias e Manés [...] Eles têm história, mantida, na maioria das vezes, nas franjas de um mercado, de um Estado e de uma esfera pública que não foram criados por eles nem tampouco serviu a seus interesses, e têm boas e profundas razões para defender os programas sociais do governo, se deixamos de lado o ponto de vista de intelectuais liberais ou vanguardistas e pensamos no que ele representa do ponto de vista deles. Aliás, pensar do ponto de

¹¹ Informações coletadas do site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Os valores já estão atualizados de acordo com o reajuste anunciado pela Presidenta Dilma Rousseff. Página acessada dia 02/06/14: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios>

vista dos dominados, das “vozes caladas da história”, e não das categorias do senso comum de classe média e da ciência liberal é senão obrigação de qualquer intelectual ou cientista que se preocupe em promover uma visão crítica da sociedade, como lembra Walter Benjamin. (SOUZA J., 2012, p. 255).

Em 2011 o governo federal criou o Plano Brasil sem Miséria (PBSM) para fortalecer e expandir os benefícios do PBF e articulá-los a outros programas. Portanto, além do eixo garantia de renda, foram criados os eixos acesso a serviços públicos e inclusão produtiva. Também em 2011, foram criados programas como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec¹²), com o objetivo de capacitar e criar oportunidades aos indivíduos, através do acesso à qualificação profissional e aos serviços públicos. Os valores do programa cresceram junto com o número de beneficiários, de acordo com a ministra do Desenvolvimento Social, Tereza Campello (2013, p. 22), “os valores transferidos pelo Bolsa Família foram reajustados, a quantidade de benefícios pagos foi ampliada e novos benefícios, para gestantes e nutrizes, foram implantados – tudo isto ainda em 2011.”

O PBSM ao ampliar o número de beneficiários e valores dos benefícios, pode ser percebido como um passo a mais em direção à renda básica de cidadania.

Através de um estudo¹³ feito em 2.853 municípios, cobrindo o período de 2004 a 2009, foi possível perceber os efeitos do PBF na mortalidade infantil. O aumento da cobertura do Bolsa Família, associado ao crescimento da cobertura do Programa Saúde da Família¹⁴, resultaram em uma queda da mortalidade infantil (0 a 6 anos) em 19,4%. A redução da mortalidade por causas (específicas) relacionadas à pobreza é ainda maior: 46% de diminuição da mortalidade por diarreia e 58% de redução da mortalidade por desnutrição. Foi possível perceber também que o efeito do Bolsa Família é ainda maior quando as famílias permanecem no programa por mais de quatro anos.

¹² Informações disponíveis através do site: <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/inclusao-produtiva/pronatec>. Acessado dia 30/05/14.

¹³ Publicado em www.thelancet.com em 15/05/13. Acesso disponível através do link: [http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(13\)60715-1](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(13)60715-1)

¹⁴ Segundo o Portal da Saúde <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/cidadao/acoes-e-programas> acessado dia 26/05/14, “o objetivo do Saúde da Família é atuar na manutenção da saúde e na prevenção de doenças, alterando, assim, o modelo de saúde centrado em hospitais. Criado em 1993, o programa já atende 103 milhões de pessoas”.

Amartya Sen (2013) explica que a privação da renda está relacionada com a privação das capacidades¹⁵ dos indivíduos, ou seja, o analfabetismo e a mortalidade infantil estão amplamente relacionados com o baixo nível de renda. Portanto, morte prematura, subnutrição significativa, morbidez persistente, analfabetismo muito disseminado, podem ser explicados por uma privação de renda. Neste sentido, programas de garantia de renda mínima mostram-se essenciais em uma sociedade marcada pela desigualdade e falta de oportunidades para todos, pois proporcionam a ampliação das liberdades dos indivíduos para que eles possam desenvolver suas capacidades.

As condicionalidades de saúde e educação do Bolsa Família foram assiduamente cobradas, não tanto pelo caráter ideológico, ou por exaustivos debates para conclusão de que eram necessárias contrapartidas por parte dos beneficiários, mas principalmente para que houvesse maior aceitação do programa. Assim,

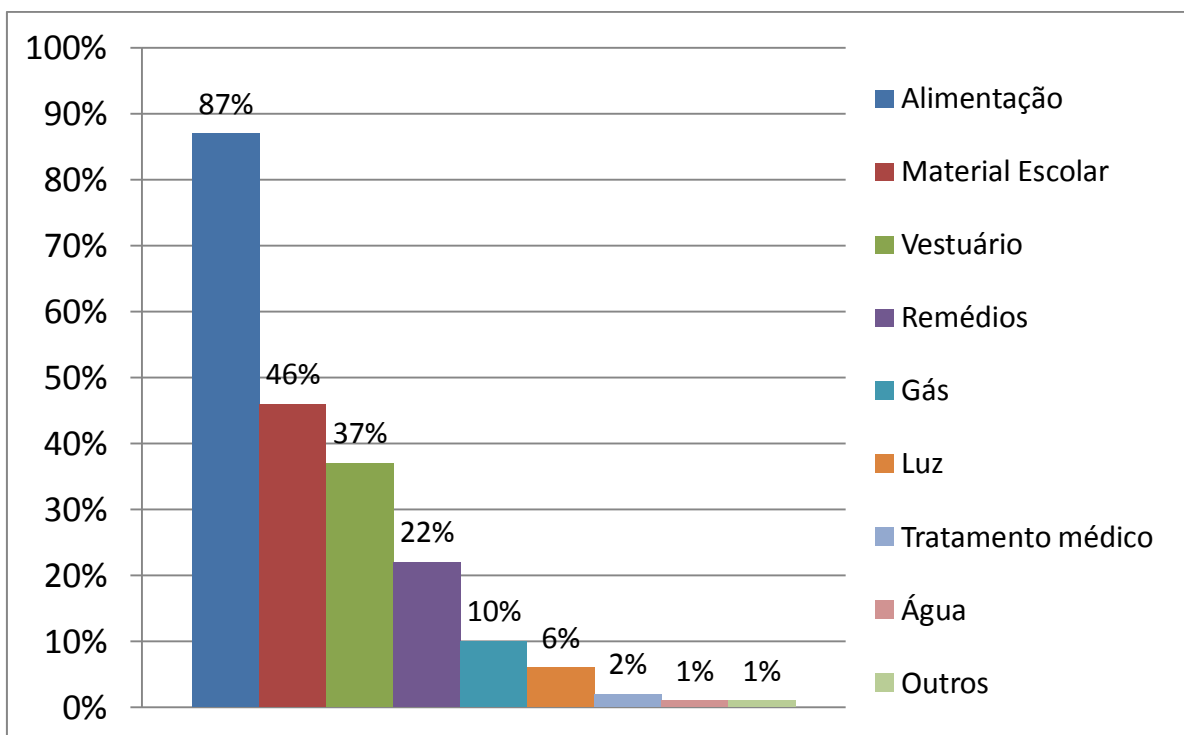
Em 2004, quando o programa [Programa Bolsa Família] iniciou acelerada expansão da cobertura, o monitoramento do cumprimento de condicionalidades não parecia ser a prioridade dos gestores federais. Mas essa perspectiva não era partilhada pela grande imprensa e a opinião pública. Quando as notícias sobre a ausência de controle das condicionalidades chegaram aos jornais, críticos da direita e da esquerda se uniram para acusar o governo de transformar um programa genuinamente inovador numa versão paternalista e ultrapassada de assistência social (Britto, 2008). Segundo essas críticas, sem a verificação das condicionalidades, o Bolsa Família se resumia a “dar o peixe”, sem “ensinar a pescar”, na medida em que deixava de proporcionar incentivos para que os beneficiários investissem na educação e na saúde das crianças, relegando a segundo plano os objetivos de longo prazo desse tipo de iniciativa. (BRITTO, 2010, p. 525)

Através de entrevistas¹⁶ aos titulares do Cartão Bolsa Família, foi possível elaborar um gráfico, que mostra as principais respostas quando se pergunta em que o dinheiro do PBF é principalmente gasto (a partir de múltipla escolha, com opção de até três respostas):

Gráfico 1 – Utilização do benefício do Bolsa Família

¹⁵ Segundo Rego e Pinzani (2013), por capacidades e habilidades (nas palavras de Sen *capabilities*) pode-se entender os estados mentais e subjetivos do indivíduo (como estar com saúde, alfabetizado) e as circunstâncias externas.

¹⁶ MENEZES, Francisco et al. **Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas**. Rio de Janeiro: IBASE, 2008.



Fonte: Elaboração própria. Dados disponíveis em: MENEZES, Francisco et al. **Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas**. Rio de Janeiro: IBASE, 2008.

Para quem não produz alimentos (por exemplo, operários industriais ou prestadores de serviços) ou não é proprietário dos alimentos que produz (por exemplo, trabalhadores agrícolas assalariados), o potencial para adquirir alimentos no mercado depende dos seus ganhos, dos preços dos gêneros alimentícios e dos outros gastos necessários além do gasto com alimentos. (SEN, 2013, p. 216).

As famílias beneficiadas pelo PBF gastam, em média, R\$ 200 mensais com alimentação, o que representa 56% da renda familiar total. O que se pode concluir em relação a essa informação é que quanto mais pobre a família for, maior a porcentagem dos seus gastos com alimentação. A partir desses dados é possível perceber que os beneficiários do Bolsa Família destinam seu benefício ao atendimento de necessidades básicas.

É importante observar que o Bolsa Família como programa de transferência de renda teve impactos positivos nas condições de vida de milhões de famílias e aliado à valorização do salário mínimo tiveram importante resultado sobre a distribuição de renda no Brasil, além de fomentar a economia e o desenvolvimento social. Portanto,

O programa não nascia só. Nascia como parte de uma estratégia integrada de inclusão social e de desenvolvimento econômico. Um modelo de desenvolvimento com inclusão, que se assentava em um conjunto relevante de iniciativas, tais como a política de valorização real do salário mínimo, os programas de fortalecimento da agricultura familiar, a defesa e proteção do emprego formal e a ampliação da cobertura previdenciária. Articulado às demais iniciativas que emergiram no início do governo Lula, o PBF conheceu uma trajetória de sucesso, contribuindo efetivamente para melhorar as condições de vida e ampliar as oportunidades para milhões de famílias brasileiras. (CAMPELLO, 2013, p. 15).

Porém, o Bolsa Família apresenta limites e dificuldades como: a cobertura do programa, que deixa de incluir muitas pessoas que deveriam ser assistidas por programas de renda mínima, mas que não se encaixam na faixa de pobreza ou miséria, limite metodológico da classificação de pobreza; o tempo de permanência no programa; o estigma que o beneficiário pode carregar por necessitar de programas destinados a pobres e miseráveis, e por precisar se submeter à verificação de sua vida privada para garantir que se encaixe nos critérios de seleção de beneficiários; o caráter de favor que o benefício apresenta para muitas pessoas, quando se considera que não constitui um direito de todo cidadão; cobrança das condicionalidades em saúde e educação, que retira o caráter de direito que o benefício deveria ter, pois cobra uma contrapartida por parte da família, e deixa de garantir o direito básico a alimentação quando estas condicionalidades, por algum motivo, não são atendidas; o caráter familiar que ele apresenta. Essas problemáticas serão melhor discutidas no próximo capítulo.

Em entrevistas feitas às titulares do cartão do Bolsa Famílias, foi possível constatar que a maioria delas não considera o benefício um direito, mas um favor:

Uma maioria relevante das entrevistas (cerca de 75%) afirmou que a bolsa é um favor do governo ou uma ação derivada do fato de o presidente Lula ter sido pobre e, portanto, conhecer melhor a situação dos pobres do que seus predecessores. (REGO e PINZANI, 2013, p. 87).

Essas informações foram apresentadas para que se possa compreender melhor os caminhos a serem traçados pela renda básica de cidadania, e a apresentação de alguns resultados do Programa Bolsa Família são necessários para que o próximo capítulo possa apontar as principais diferenças vistas entre o PBF e a RBC.

4 RENDA BÁSICA DE CIDADANIA E BOLSA FAMÍLIA

Este capítulo pretende detalhar e explicar a renda básica de cidadania fazendo um paralelo entre a Lei nº 10.835, de 08 de janeiro de 2004, que institui a Renda Básica de Cidadania, e a Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004¹⁷, que cria o Programa Bolsa Família do Governo Federal.

Será feito um comparativo entre as leis para que seja possível compreender as diferenças que elas carregam e verificar, através de artigos, pesquisas e entrevistas publicadas sobre os resultados do Bolsa Família, o que se pode aprender com o programa e de que maneira é possível prever alguns dos resultados que a renda básica de cidadania poderá alcançar. Essa comparação pretende também mostrar as vantagens de uma renda básica universal e incondicional perante o benefício condicionado do Bolsa Família, além de colocar em pauta a possibilidade de transição do PBF para a RBC.

A lei que institui a renda básica de cidadania estabelece que esta “deverá ser alcançada em etapas, a critério do Poder Executivo, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população.” (BRASIL, 2004a). Portanto, o “Programa Bolsa Família pode ser visto como um passo importante em direção à RBC.” (SUPLICY, 2006, p. 8).

Nos escritos de Philippe Van Parijs e Yannick Vanderborght (2006, p. 35) encontra-se uma breve definição da renda básica de cidadania: é “uma renda paga por uma comunidade política a todos os seus membros, em termos individuais, sem comprovação de renda nem exigência de contrapartida.”. Essa definição é bastante esclarecedora, mas seus conceitos serão detalhados para reforçar cada um dos aspectos que a proposta carrega.

A renda básica de cidadania é uma renda paga em dinheiro, não há monitoramento de quando e em que gastar (SUPLICY, 2002), o que contribui para dar mais autonomia¹⁸ ao beneficiário, para que ele exerça o direito de escolher em quais bens e serviços prefere utilizá-la. E nesse aspecto a renda básica de cidadania é igual ao Bolsa Família, pois ambos são benefícios monetários.

¹⁷ Interessante notar a data das leis.

¹⁸ “Autonomia pressupõe um sujeito capaz de se afirmar perante o outro como ator a fundamentar verbalmente suas ações, intenções, desejos e necessidades.” (REGO e PINZANI, 2013, p. 13).

Assume-se, assim, que ninguém melhor que os próprios indivíduos para saber em que devem gastar sua renda, eles compreendem melhor do que ninguém sua situação e devem ser vistos como pessoas capazes de consumir de acordo com o que é mais importante para si - conforme demonstra os dados do capítulo anterior. O Estado não deve determinar ou impor no que e para que os gastos devam ser direcionados, pois a liberdade de decidir em quais bens e serviços consumir garante mais autonomia aos beneficiários, algo que só se consegue através de um benefício monetário.

Nas palavras de Walquiria Leão Rego o dinheiro desenvolve um “raciocínio estratégico”¹⁹, que está relacionado à capacidade das pessoas de planejar seus gastos, envolve as responsabilidades que elas precisam considerar ao gastar a renda de que dispõe. Em entrevistas divulgadas por Rego e Pinzani (2013), algumas beneficiárias do Bolsa Família relataram que no primeiro mês do benefício gastaram toda a renda na primeira semana, mas que com o tempo foram aprendendo a administrar melhor seus gastos, a contabilizar e programar, ainda que de maneira simples, seu consumo e suas necessidades materiais. Essa liberdade não é alcançada quando o benefício do governo federal é dado em cesta básica, gás, ou outra forma qualquer que não a monetária.

Assegurar aos indivíduos o direito de adquirir bens materiais através de uma renda é uma das premissas básicas para a formação de cidadãos, pois se compreende que a privação de um direito básico priva também outros direitos, conforme definição de Henry Shue utilizada por Rego e Pinzani (2013a, p. 75), “um direito é básico se gozar dele é a condição para gozar de todos os outros direitos.”. O direito à alimentação é um direito que se não obtido impede o acesso aos outros direitos, como ao voto, ao lazer, ao trabalho. Tem-se assim uma razão importante para considerar o benefício monetário essencial para garantir autonomia aos beneficiários, visto que o dinheiro é uma forma de se libertar de muitas condições de opressão e limitação, e de se obter outros direitos.

Ao conceder uma renda aspira-se dar autonomia para que o indivíduo possa escolher onde irá trabalhar, ou seja, planeja-se que ele saia da condição de trabalho precário em que muitas vezes se encontra o trabalhador brasileiro, o qual precisa tanto ser inserido no mercado de trabalho para auferir uma renda, que se sujeita a

¹⁹ Expressão usada pela professora durante uma palestra ao Seminário de Sociologia Política, em 16 de maio de 2014.

condições análogas à escravidão²⁰ (ocupações irregulares, remuneração injusta, carga horária excessiva). A informalidade também é um mal a ser combatido, trabalhar sem carteira assinada, sem contrato, implica em não ter direitos trabalhistas básicos, como jornada de trabalho estabelecida, salário mínimo, seguro-desemprego, entre outros. Portanto, “distribuir renda monetária aos indivíduos visa precisamente emancipá-los não somente da miséria ou da pobreza, mas também de um ambiente social que pode ser causa ulterior de sofrimento.” (REGO; PINZANI, 2013a, p. 71).

Como aponta Jessé Souza, a relação com o mercado de trabalho é modificada quando o trabalhador pode fazer alguma escolha, ou seja, quando obtém uma renda que lhe assegure o básico:

[...] já segundo relatos de donos de microfábricas de produtos agrícolas, como mel ou alimentos à base de gergelim, [...] a união de programas como o Bolsa Família e as linhas de crédito da agricultura familiar teriam gerado escassez de mão de obra no campo, uma vez que a generalização de um patamar mínimo de bem-estar material elevou os trabalhadores rurais à condição de poderem negociar por melhores salários ou optar pelo trabalho nas próprias produções familiares. Vale ressaltar o que isso significa: o pretenso “assistencialismo” que gera dependência é fator de mudanças estruturais na relação capital-trabalho. (2012, p. 232).

O benefício monetário pretende também eliminar a necessidade de crianças em idade escolar saírem em busca por emprego e tornarem-se assim vítimas da pobreza e da falta de escolha, como seus pais. Pois a consequência do trabalho infantil é o abandono da escola e tem-se então o ciclo da pobreza sendo continuado, já que as crianças tornam-se incapazes de se qualificar para o mercado de trabalho. Pois, conforme aponta Rego e Pinzani (2013a, p. 151), “os pobres são geralmente indivíduos sem educação e sem formação profissional, obrigados a exercer atividades mal remuneradas e não qualificadas.”

É válido frisar que

A sua implantação [renda básica de cidadania] é plenamente compatível com a *manutenção e até o reforço* das prestações universais em serviços, como o ensino básico gratuito, o seguro-saúde gratuito (quer tenha ou não a forma de acesso gratuito a cuidados médicos) ou o acesso gratuito a outros serviços públicos. (PARIJS; VANDERBORGHT, 2006, p. 66; grifos meu).

²⁰ Em entrevistas feitas às famílias beneficiárias do Bolsa Família, houveram relatos de pessoas que trabalhavam em “bicos” (de trabalho pesado) durante oito horas por dia por apenas R\$ 10,00. (REGO e PINZANI, 2013a, p. 102).

Não se pode afirmar que a renda básica teria o efeito da armadilha do desemprego, ou seja, ela não incentiva a pessoa ao ócio, pois “o estímulo ao trabalho permanece, uma vez que tudo o que ela conseguir por seu esforço, talento, criatividade ou trabalho de qualquer natureza será acrescido à renda básica.” (SUPLICY, 2002, p. 149). Ela permite que as pessoas se capacitem, e escolham com mais autonomia onde e com que irão trabalhar. Precisa-se considerar que o emprego em alguns lugares do Brasil é privilégio²¹. Todos querem sair da condição de miséria, porém são situações que não dependem apenas dos indivíduos, existe uma conjuntura econômica e, sobretudo, uma estrutura²² (latifundiária, falta de acesso ao ensino público de qualidade para formação profissional, disparidades regionais) que se impõe sobre as escolhas individuais, determinam muito mais que os indivíduos seu destino, condicionam suas decisões. Como propõe Suplicy (2002, p. 55), a renda básica de cidadania “poderá ser um dos instrumentos fundamentais para promover a maior liberdade do trabalhador, sobretudo o seu poder de barganha, principalmente ao lhe permitir maior possibilidade de escolha diante de qualquer oferta de serviço.”

Em um sistema de renda básica, o pagamento regular e confiável do benefício não é interrompido ao se aceitar um emprego com renda acima de determinado patamar, como seria num sistema convencional, condicionado à situação financeira dos beneficiários. Isso significa remover um aspecto da armadilha do desemprego comumente associado a sistemas convencionais de benefícios. (SUPLICY, 2002, p. 94).

O esforço do trabalho será sempre compensado, porque “a pessoa pode manter o valor integral de sua renda básica, quer esteja trabalhando ou não, ela com certeza estará numa situação melhor quando estiver trabalhando do que quando estiver desempregada.” (SUPLICY, 2002, p. 94).

Como se sabe que o Bolsa Família não tem efeitos perversos relevantes sobre a oferta de mão de obra (Oliveira e Soares, 2012)²³, a interpretação mais correta é que o Bolsa Família alivia a miséria causada pela incapacidade de encontrar trabalho, havendo inclusive espaço para mais

²¹ Termo utilizado pela Profª Drª Walquiria Leão Rego no Seminário de Sociologia Política, UFPR, no dia 16/05/14. Palestra sobre o livro Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania.

²² Não cabe ao trabalho em questão formular melhores justificativas, soluções e explicações sobre o problema estrutural brasileiro, porém é extremamente importante saber que o benefício aqui defendido não é uma função isolada do Estado, é apenas uma das medidas a ser tomada, entre tantas outras que se mostram necessárias.

²³ OLIVEIRA, L. F. B.; SOARES, S. O que se sabe sobre os efeitos das transferências de renda sobre a oferta de trabalho. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.738).

aumentos nos valores transferidos, como, de fato, ocorreu de 2011 para cá. (SOUZA; OSÓRIO, 2013, p. 145).

A renda tem um caráter de pagamento repetido/contínuo, de um fluxo regular, portanto - e aqui a escolha do termo 'renda' se justifica - a renda básica de cidadania tem essa função também, de colaborar para a liberdade individual e a segurança de garantia de renda através da regularidade. Como coloca Parijs e Vanderborght (2006), a RBC é diferente de uma dotação universal, paga anualmente ou uma vez na vida, que poderia ser integralmente investida numa iniciativa desastrosa ou evaporar-se no consumo de luxo.

Assim como o Bolsa Família a renda básica de cidadania é um benefício regular, pago mensalmente ao indivíduo. Como Rego e Pinzani constaram:

Deve ser lembrado que, na grande maioria das famílias pesquisadas, já se pode afirmar que o Bolsa Família representa o único rendimento monetário percebido, e, em vários casos, constitui a primeira experiência regular de obtenção de rendimento na vida. Antes disto, a vida delas se resumia à luta diária, como fazem os animais, para "caçar comida". (2013b, p. 364).

Contudo, a renda básica de cidadania é permanente, o que a difere do Bolsa Família, no qual os beneficiários param de receber quando auferem renda acima de determinado valor ou depois de um prazo estipulado. Apesar de o Programa Bolsa Família considerar as dificuldades dos beneficiários em efetivamente sair da condição de pobreza e miséria, ainda é muito difícil mensurar quando isso ocorre, pois é fácil cair na condição de desempregado novamente, ou de voltar à situação inicial de pobreza e miséria – situação que torna-se muito degradante para os pobres, pois voltar a situação de pobreza, ou não sair dela, afeta diretamente a estima e o respeito que a pessoa tem por si mesma. Assim, este se torna um problema de administração e concepção do programa, que acarretam em dificuldades de sucesso, afinal, como é possível saber quando as famílias terão êxito (oportunidades e capacidade para sair da situação de pobreza) ao sair da condição de beneficiárias?

Apesar da linha de pobreza do Programa Bolsa Família ser de R\$ 140,00, a chamada regra de permanência, estabelecida pela Portaria GM/MDS n.º 617, de 11 de agosto de 2010, assegura a permanência da família por um prazo mínimo de dois anos desde que sua renda se mantenha abaixo de meio salário mínimo (R\$ 339,00 atualmente). (CAMARGO et al, 2013, p. 164).

Diferente de outras formas de renda mínima implementadas na década de 1990 no Brasil, e ao Bolsa Família, a renda básica de cidadania tem caráter individual, ou seja, não é paga à família, mas ao indivíduo. O que a torna mais fácil de ser administrada, pois são várias as configurações familiares – muitos filhos, mães solteiras.

[...] há desacordo sobre a unidade a ser contemplada, se a família ou a pessoa, predominando cada vez mais a ideia de que tal aporte de renda deve ser individualizado, até porque as transformações nos arranjos familiares impediriam a definição de uma norma, sugerindo uma grande variedade delas. (LAVINAS, 1997, p. 218).

Um dos méritos do Bolsa Família, ao nomear preferencialmente a mulher como beneficiária titular do cartão (em nome da família), foi conseguir eliminar a necessidade que algumas delas tinham em continuar com seus maridos por não conseguirem prover o sustento da família só por si mesmas. Ou seja, Rego e Pinzani (2013a, p. 194) observaram “em alguns casos que o recebimento de uma renda regular monetária permitiu a algumas mulheres saírem de casamentos difíceis, com isso alcançando maior liberdade individual.” Ou seja, essas mulheres conseguiram sair de uma situação de opressão, sofrimento e humilhação porque obtiveram, muitas pela primeira vez, renda, e conquistaram certa independência financeira.

Levando em conta “que o desemprego feminino é tradicionalmente superior ao masculino”, “as mulheres já não dependeriam do salário dos maridos, mas disporiam de uma fonte de renda independente.” (Idem, p. 74-75). Desta forma, a renda básica de cidadania aumentaria ainda mais essa liberdade, pois, se o benefício é individual, o motivo dependência financeira deixa de ter tanto peso nas decisões individuais em manter relacionamentos difíceis. As pessoas tornam-se mais livres para fazerem outras considerações importantes e terem o direito de decidirem sobre sua vida. Além de permitir uma renda para pessoas que precisam ficar longe do mercado de trabalho por determinado período para cuidar de algum parente doente, idoso ou até incapacitado.

Portanto, a renda básica de cidadania é “estritamente individual” e seu valor “não é de modo algum afetado pelo estado civil do beneficiário ou por sua situação de morar sozinho ou coabitar.” (PARIJS; VANDERBORGHT, 2006, p. 77).

Por outro lado, o fato de sair vencedora a tese de que o destinatário da transferência de renda deve ser a família, ainda que na pessoa de sua, ou seu, responsável cria algumas dificuldades conceituais para a transição de uma política como a praticada pelo Programa Bolsa Família para uma política centrada no conceito de renda básica, como postula Suplicy. É neste sentido que se pode entender a argumentação de Ana Fonseca, em seu livro *Família e Política de Renda Mínima*²⁴, segundo a qual a mudança de destinatário do indivíduo para a família naquelas primeiras experiências de transferência de renda pode ter significado o abandono de uma perspectiva política voltada para o fortalecimento da cidadania, já que o indivíduo pode ser um cidadão, enquanto a família não (Fonseca, 2001). (DA SILVA, 2011, p. 55)

Vale deixar claro que as propostas de renda básica de cidadania não são unânimes no debate internacional, ou seja, o governo pode incluir crianças como beneficiárias ou não, não existe o modelo exato a ser seguido, depende das especificidades e das condições de cada país, é uma decisão que deve ser tomada internamente, fazendo uso do que já foi escrito e percebido sobre o tema. A discussão deve ser estimulada para se encontrar uma forma que seja a mais satisfatória possível e alcance o objetivo da proposta, que é garantir a todos a cidadania. Porém, argumenta-se aqui, diante do cenário brasileiro de pobreza, miséria e trabalho infantil, que o benefício deve ser do nascimento até a morte²⁵, sem o critério idade, e esta é a forma mais defendida²⁶ pelos adeptos da ideia, assim como pelo senador Suplicy.

Um dos debates acirrados sobre pobreza está em como mensurá-la. “O problema de avaliar a pobreza só por meio do critério renda é que este último não diz tudo sobre o nível de bem-estar dos indivíduos.” (REGO; PINZANI, 2013a, p. 149). Essa é uma dificuldade que limita várias decisões do governo, pois para aplicação de muitas das políticas sociais é necessário detectar quem são e onde estão os pobres. Porém, ainda que a pobreza seja detectada, e que não se considere apenas a renda para percebê-la, mas condições de vida, como moradia, acesso aos serviços públicos, entre outros, o Estado precisaria encontrar uma maneira de chegar até essas pessoas, verificar suas condições e só então inseri-las

²⁴ FONSECA, Ana M.M. *Família e política de renda mínima*, São Paulo, Cortez. 2001.

²⁵ Quem receberá o benefício em nome da criança, ou se ele poderá ser depositado em uma conta poupança para um saque futuro, ainda são coisas que precisam ser discutidas e decididas, para que a configuração da renda básica de cidadania seja clara e a mais apropriada possível.

²⁶ O exemplo da renda mínima incondicional implementado no Alasca não condiciona o benefício à idade, ou seja, todos recebem. Porém, é possível encontrar argumentos que vão a prol de uma renda a partir de 18 anos.

como beneficiários²⁷. Porém, identificar-se como pobre que merece um benefício específico do Estado para sair de sua condição, acaba muitas vezes por diminuir o respeito que eles têm de si mesmos, assim, “terminamos com o eventual sentimento de estigma ou vergonha que uma pessoa possa ter ao precisar dizer que só ganha até um certo patamar e que, por isso, merece um complemento de renda.” (PARIJS; VANDERBOGHT, 2006, p. 22). Sem deixar de mencionar os custos que incorrem ao Estado para que essa população seja detectada como pobre, inclusive com gastos para verificação da situação dessas pessoas, além de poder deixar de inserir indivíduos que estão em condições precárias, porém podem auferir uma renda que ultrapasse o valor mínimo para estar no programa, ou seja, pessoas que deveriam ser inseridas podem estar sendo desconsideradas por dificuldades metodológicas de mensuração da pobreza:

É provável que a proporção de cobertura dos beneficiários se torne muito mais alta em um sistema universal do que se houver a necessidade de verificação de quanto cada um ganha. Mais pessoas entre os pobres estarão informadas sobre seus direitos e farão uso dos benefícios a que têm direito. (SUPLICY, 2002, p. 93).

Nesse sentido a renda básica de cidadania, por ter caráter universal e incondicional, não teria essas dificuldades metodológicas, pois não é necessário distinguir pobres de não pobres, visto que o benefício seria o mesmo para todos, ricos, pobres, homens, crianças, mulheres. Tem-se, então, “a eliminação da necessidade de perguntar a cada um quanto cada pessoa está ganhando no mercado formal ou informal para poder receber a Renda Básica.” (SUPLICY, 2007, p. 1625). Além de não ser necessário estigmatizar a população, classificando-a conforme a sua renda.

O obstáculo maior a uma participação política efetiva dos pobres se dá precisamente nessa falta de autorrespeito que deriva da interiorização de uma imagem criada por outros. A ausência de autorrespeito é a consequência de uma humilhação que toma a forma de estigmatizar a pobreza e de culpar os pobres por sua situação. Em outras palavras, a exclusão dos pobres produz um sentimento de autoexclusão. (REGO; PINZANI, 2013a, p. 228).

²⁷ No caso do Bolsa Família a coleta de dados é feita pelo CadÚnico, que é o programa do governo federal para cadastramento e coleta de dados dos beneficiários do Bolsa Família.

No caso do Bolsa Família a inserção de mais famílias como beneficiárias depende do orçamento da União, não sendo automática, portanto, a inclusão das famílias necessitas como beneficiárias.

Em outubro de 2003, o Programa Bolsa Família (PBF) foi criado no âmbito da iniciativa Fome Zero. Por diversas razões, o governo optou por não criar o PBF como direito e sim condicioná-lo às possibilidades orçamentárias. Tanto não é direito que a lei que cria o Bolsa Família declara que: “O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes.” (BRASIL, 2004, Art. 6, Parágrafo Único). (SOARES, 2009, p. 301).

A renda básica de cidadania é um direito do cidadão. É o direito de participar da riqueza da nação. E, portanto, não exige contrapartidas como no caso do Bolsa Família, no qual é necessário presença escolar, vacinação, acompanhamento pré-natal.

[...] a exigência de condicionalidades acopladas à transferência de renda não se pauta necessariamente por análises objetivas de custo-benefício, mas está relacionada a concepções políticas que permeiam o próprio desenho do programa Bolsa Família. De certo modo, as condicionalidades equivalem ao “suor do trabalho”, uma simbologia necessária para garantir apoio ao programa por parte daqueles que acreditam que ninguém deveria receber uma transferência do Estado – especialmente os pobres – sem prestar alguma contrapartida direta. (Medeiros et al, 2007)²⁸. (BRITTO; SOARES, 2010, p. 13).

Percebendo isso, e levando em conta o caráter de direito que a renda básica de cidadania tem (apresentado no capítulo 2), tem-se em consideração que cobrar alguma espécie de contrapartida por parte dos beneficiários tiraria esse caráter de justiça discutido anteriormente, ou seja, não seria direito do cidadão, pois carregaria uma pré-condição e uma obrigação para que este possa usufruir do direito básico à renda e à participação das riquezas da nação.

Por isso, no próprio processo de regulamentação de seu acompanhamento, um dos desafios enfrentados pelos gestores do programa foi a construção de um consenso mínimo sobre o tema. Segundo descreve Campos Filho (2007), apesar das críticas que ocupavam espaço na mídia, diversos atores relevantes se opunham à instituição de mecanismos de controle de condicionalidades por parte do governo federal. Entre eles, encontravam-se não só os defensores da renda básica de cidadania, mas também atores vinculados ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), que consideravam inapropriado, do ponto de vista normativo, a interposição de condições para a garantia do direito à alimentação instrumentalizado pela

²⁸ MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. Transferência de renda no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP* 79, novembro de 2007.

transferência de renda; atores que consideravam que as políticas de saúde e de educação não deveriam diferenciar os beneficiários do PBF, em respeito ao princípio constitucional da universalidade; outros que julgavam equivocada a estratégia do programa, sob o argumento de que a cobertura do ensino fundamental já era praticamente universalizada, que a exigência de matrícula e frequência escolar aplicava-se a toda a população e não apenas aos beneficiários do Bolsa Família e que o problema principal a ser enfrentado era a baixa qualidade do ensino, e não o acesso ou a frequência à escola. Finalmente, por parte de alguns gestores municipais das áreas da saúde e da educação havia alegações de que o trabalho adicional de acompanhamento dos beneficiários seria uma responsabilidade que exacerbava suas funções regulares e requeria recursos suplementares para ser executada. (BRITTO; SOARES, 2010, p.13).

Reconhece-se os resultados positivos que as condicionalidades do Bolsa Família obtiveram, porém, considerando uma ampliação do acesso a serviços públicos, não é necessário cobrar da população educação e saúde, sendo que a percepção de que estas são necessárias para o desenvolvimento pessoal dos indivíduos torna-se evidente²⁹. Nas palavras de Suplicy,

E quanto aos requisitos? Com o tempo não teremos mais nenhuma condicionalidade. Todos receberão a renda básica como direito de cidadania para participar da riqueza da nação. Mas aqueles requisitos não eram positivos? Sim, aprendemos com os grandes educadores como Jean Piaget, Maria Montessori, Anísio Teixeira e Paulo Freire que a educação é um processo libertador através do qual a pessoa passa a ser mais e mais consciente. Da mesma forma que os ricos normalmente tomam as devidas medidas para que as suas crianças sejam vacinadas e frequentem as melhores escolas, podemos também esperar que todas as famílias, uma vez que elas tenham o direito de receber uma renda básica para todos os seus membros, farão todo o esforço para a saúde e a educação de seus filhos. (2007, 1625).

Deve-se considerar que o fato de ser individual e incondicional infere diretamente no orçamento despendido com a proposta de RBC, pois implica que todos deverão receber o direito, independente da configuração familiar na qual esse indivíduo está inserido, independente de ele estar ou não trabalhando e principalmente, independente de sua situação financeira. Assim,

Isso significa dizer, do ponto de vista do financiamento, que a política social no Brasil deve ser contemplada com volumes de recursos substancialmente superiores aos atuais para que direitos sejam preservados e estendidos aos segmentos ainda não incorporados. A cantilena fácil dos recursos suficientes e apenas mal alocados vem justificar um Estado mínimo e um mercado que se impõe como ordenador primordial (...) em detrimento de um Estado social de inclusão. (THEODORO; DELGADO, 2003, p.123)

²⁹ O Estado já obriga a frequência escolar dos quatro aos dezessete anos de idade (Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013 e lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996).

O valor da RBC começaria modestamente com um benefício pequeno, porém, com a aceitação da população e com o progresso do país, será possível aumentar o benefício como no caso do Alasca (citado no capítulo 2). A cobertura dos serviços públicos deverá ser sempre ampliada para atender as necessidades da população. Até porque não se pretende dismantelar os serviços públicos, mas criar as condições básicas para uma vida digna da população. Nas palavras de Suplicy (2008), “a rede de seguridade social deverá ser expandida, de forma que nenhuma pessoa venha a receber menos do que recebia antes da implantação do programa.”

De acordo com o gráfico 1 - Utilização do benefício do Bolsa Família, apresentado no capítulo anterior (item 3.4), o benefício da renda básica de cidadania seria justamente para suprir as necessidades com alimentação, material escolar, vestuário, remédios, gás, etc, a critério do indivíduo, mas atendendo um nível básico de garantias, levando em conta a necessidade de evolução do valor do benefício no decorrer do tempo. Pode-se dizer também que “a demanda por bens e serviços de primeira necessidade aumentará graças a renda básica de cidadania, o que a transforma num fator de estímulo ao crescimento da economia e do emprego.” (SUPLICY, 2008, p. 37).

Quarenta reais por mês são uma soma modesta, mas com o tempo, o progresso do país e a aprovação crescente da população, a RBC poderia chegar a 100 reais, 1.000 reais ou mais. Uma forma de tornar isso possível é a criação de um Fundo Brasil de Cidadania³⁰, de acordo com o projeto de lei PLS 82/1999, de minha iniciativa. [...] Os recursos do fundo provêm de três fontes principais, além de outras: 50% das receitas oriundas da autorização ou concessão da exploração de recursos naturais; 50% das receitas provenientes da renda dos imóveis pertencentes à União, que são de propriedade de toda a população; 50% das receitas geradas por meio de concessão, serviços, obras públicas e outros recursos. Com os rendimentos e (ou) lucros provenientes da gestão econômica e financeira dos recursos do Fundo, a exemplo da experiência do Fundo Permanente do Alasca, poderia se pagar a RBC a todos os residentes no Brasil. (SUPLICY, 2010 p.13)

Ao mesmo tempo, a “renda básica não torna os ricos mais ricos, pois os relativamente mais ricos contribuem mais para o seu financiamento do que os relativamente mais pobres.” (SUPLICY, 2002, p. 92). E como a parcela da população brasileira que detém maior renda é bem inferior à parcela de assalariados, é possível, portanto, perceber uma redistribuição de renda.

³⁰ O Projeto de lei do senado nº 82 de 1999, que cria o Fundo Brasil de Cidadania encontra-se arquivado.

Tem-se então, descritos os principais pontos da lei de renda básica de cidadania no Brasil, e é possível perceber que ela converge com as ideias postas em discussão pelos proponentes do benefício (discutido no capítulo 2). Porém, apesar de ter sido sancionada, a lei ainda está no seu primeiro passo (segundo os que defendem que o PBF é um passo para a RBC), e encontrará algumas dificuldades para ser plenamente implementada, como a quebra das condicionalidades, a universalidade e talvez o passo mais difícil, o caráter individual que o benefício propõe. Mas conforme Galbraith afirma, “quando se diz que uma ação pode ser boa mas é politicamente inviável, entenda-se que esse é o modelo comum para proteger um interesse socialmente adverso.” (GALBRAITH, 1996, p.5).

Foi aprovada, durante o IV Congresso Nacional do PT, em Brasília, por voto unânime dos seus 1350 delegados, a seguinte diretriz como parte do Programa Presidencial da candidata Dilma Rousseff:

” A Grande Transformação

[...] g) *transição do Programa Bolsa Família para a Renda Básica de Cidadania – RBC, incondicional, como um direito de toda a pessoa de participar da riqueza da nação, como previsto na Lei 10.835/2004, uma iniciativa do PT, aprovada por todos os partidos no Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 8 de janeiro de 2004.*” (SUPLICY, 2010, p. 13, grifos do autor).

Sendo assim, o Programa Brasil sem Miséria pode ser visto como um avanço no sentido da renda básica de cidadania:

Do ponto de vista da representação pública da agenda do governo, PBSM e PBF tornaram-se políticas concorrentes, e não integradas, muito embora o PBSM constitua um passo a mais no PBF, e este, por sua vez, um passo na direção da construção (sabe-se que lenta) da renda básica da cidadania. Afinal, não é por acaso que a secretaria do PBF no interior do MDS denomina-se Secretaria Nacional de Renda da Cidadania. (COHN, 2014, p. 465)

Quando questionado sobre as condições e limites para implantação da renda básica de cidadania no Brasil, o sociólogo Josué Pereira da Silva (2011) responde que os limites à implantação da renda básica de cidadania são ideológicos e políticos, o desafio se torna então, remover, pelo convencimento, essas resistências. Isto ajudaria a criar condições para emergir uma vontade política no Brasil para a adoção deste programa.

Apresentada pelo senador do PT Eduardo M. Suplicy e aprovada pelas duas câmaras do Congresso federal, essa lei constitui uma abertura surpreendente que, no entanto, é preciso interpretar com prudência. Como o texto estipula uma implantação gradual, começando pelas famílias mais necessitadas e dependendo da possibilidade orçamentária, trata-se, sobretudo, em termos imediatos e num futuro indefinido, de um sistema de renda mínimo sujeito a condicionalidades não muito diferente da RMI em sua estrutura. No entanto, o fato de ser apresentada expressamente pelos socialdemocratas com a possibilidade de instauração progressiva de uma verdadeira renda de cidadania está longe de ser anódino. (PARIJS e VANDERBORGHT, 2006, p. 156)

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho apresentou as principais formas de garantia de renda mínima propostas ou implementadas no Brasil, discutindo suas características e alguns dos resultados obtidos ou esperados. Através disso foi possível perceber a evolução da cobertura desses programas, o que significa que eles ganharam importância, tanto devido à necessidade de serem implementados quanto à maior preocupação política que eles têm ganhado no cenário brasileiro.

Como forma de garantia de renda mínima, foi apresentada a renda básica de cidadania, suas origens teóricas e alguns dos seus principais defensores no cenário político e acadêmico brasileiro, para que fosse possível debater seus benefícios.

O Programa Bolsa Família pode ser visto como uma prévia do que a renda básica de cidadania pretende fazer. Porém, como tentou se mostrar, de forma mais eficiente: ampliando o benefício para todos os cidadãos, de modo a se transformar em um direito universal a uma renda básica incondicional, sem estigmatizar os beneficiários, nem submetê-los à verificação de sua vida privada pelo Estado; não estipulando tempo de permanência; eliminando o possível paternalismo que possa estar ligado ao benefício; garantido uma ampla cobertura da população-alvo e uma igualdade básica para todos, sem desincentivos ao trabalho.

O que esse trabalho almeja é, de alguma forma, fomentar o debate sobre a renda básica de cidadania. Se, como mostrado, está na pauta do governo do PT a efetivação gradual da renda básica de cidadania, é necessário que a população e os agentes políticos estejam cientes de seus benefícios e suas dificuldades, para que o debate possa ser melhorado até que se chegue a um resultado cabível de implementação. Como Josué Pereira da Silva (2011) afirmou, a renda básica de cidadania encontra maiores dificuldades políticas do que orçamentárias. Até porque expande o consumo de necessidades básicas através do aumento do poder aquisitivo de toda a população, portanto, o que se precisa discutir melhor é de que forma chegar até ela e a necessidade de complementá-la com outros serviços do Estado, visto que seu formato já se encontra bem articulado.

Deve-se deixar claro, novamente, que a renda básica de cidadania não caminha sozinha. Ela pretende transferir renda e garantir uma igualdade básica para todos, porém o acesso aos serviços públicos deve ser expandido e a qualidade deles deve ser melhorada. Ou seja, o Estado deve atuar em vários setores de forma

articulada, para que seja possível maior eficácia da renda básica de cidadania, e, portanto, maior desenvolvimento social.

Afinal, estamos prontos para o próximo passo, e ele se mostra cada vez mais urgente e necessário. Só resta fomentar o debate para que se efetive a vontade política para sua implementação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei no 10.219, de 11 de abril de 2001**. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências, 2001a. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10219.htm>.

_____. **Projeto de lei da câmara no 2.561, de 1992 (PLS 80/91)**. Institui o Programa de Garantia de Renda Mínima - PGRM, e dá outras providências. 1992. Disponível em:
< http://www.senado.gov.br/senadores/Senador/esuplicy/Programa/projeto_lei.asp>.

_____. **Decreto no 3.877, de 24 de julho de 2001**. Institui o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, 2001b. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3877.htm>.

_____. **Medida Provisória no 2.206-1, de 6 de setembro de 2001**. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: "Bolsa-Alimentação" e dá outras providências, 2001c. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2001/2206-1.htm>.

_____. **Decreto no 4.102, de 24 de janeiro de 2002**. Regulamenta a Medida Provisória no 18, de 28 de dezembro de 2001, relativamente ao "Auxílio-Gás", 2002a. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4102.htm>.

_____. **Plano Brasil Sem Miséria**. Brasília, 2012b. Disponível em:
<<http://www.brasilsemmiseria.gov.br> >. Acesso em: 04 mai. 2014.

_____. **Lei no 10.689, de 13 de junho de 2003**. Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA, 2003. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.689.htm>.

_____. **Lei no 10.835, de 8 de janeiro de 2004**. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências, 2004a. Disponível em:
< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.835.htm>.

_____. **Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, 2004b. Disponível em:
<ftp://ftp.datasus.gov.br/ftpbolsa/download/Lei_Bolsa_Familia_10_836_09_01_2004.pdf>.

_____. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: IPEA, 2010. v. 1. BRITTO, Tatiana; SOARES, Fabio Veras. Bolsa família e renda básica de cidadania: um passo em falso. In: **13th International Congress of the Basic Income Earth Network (BIEN)**, São Paulo. 2010.

CAMARGO, Camila Fracaro et al. Perfil socioeconômico dos beneficiários do Programa Bolsa Família: o que o Cadastro Único revela?. In: **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. IPEA. p. 157-178, 2013.

CAMPELLO, Tereza. Uma década derrubando mitos e superando expectativas In: **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. IPEA. p. 15-24, 2013.

COHN, Amélia. Desafitos de uma trajetória de êxito: de\ anos do Programa Bolsa Família. In: **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. IPEA. p. 453-466, 2013.

COSTA, Lucia Cortes. Classes médias e as desigualdades sociais no Brasil. In: Dawid Danilo Bartelt. (Org.). **A "nova classe média" no Brasil como conceito e projeto político..** 1ed.Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2013, v. 1, p. 43-55.

DA SILVA, Maria Ozanira *et al.* **Renda mínima e reestruturação produtiva**. Cortez Editora, 1997.

DA SILVA, Josué P. **Da bolsa família à renda básica: limites e possibilidades de uma transição**. Idéias, v. 1, n. 3, 2011.

DIEESE. Salário mínimo e distribuição de renda. **Nota técnica nº 6**. Out/2005.

GALBRAITH, John Kenneth. **A sociedade justa: uma perspectiva humana**. Campus, 1997.

LAVINAS, Lena; VARSANO, Ricardo. Renda mínima: integrar e universalizar. **Novos Estudos Cebrap**, v. 47, p. 213-229, 1997.

LAVINAS, Lena; VARSANO, Ricardo. **Programas de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza**. Rio de Janeiro: IPEA, 1997.

MENEZES, Francisco *et al.* **Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas**. Rio de Janeiro: IBASE, 2008.

QUADROS, Waldir José, *et al.* Afinal, somos um país de classe média? Mercado de trabalho, renda e transformações sociais no Brasil dos anos 2000. In: Dawid Danilo Bartelt. (Org.). **A "Nova Classe Média" no Brasil como Conceito e Projeto Político**. 1ed.Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2013, v. 1, p. 32-42.

REGO, Walquiria Domingues Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. 1ª. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2013a. 248p .

REGO, Walquiria Domingues Leão; PINZANI, Alessandro. Liberdade, dinheiro e autonomia. O caso da Bolsa Família. In: **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. IPEA. p. 359-366, 2013b.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

SILVA, Josué Pereira da . **Brasil tem condições de instituir programa de renda básica de cidadania**. São Leopoldo, RS: IHU On line, Unisinos, 2011 (Entrevista).

SOARES, Sergei. **Volatilidade de renda e a cobertura do Programa Bolsa Família**. Texto para Discussão: IPEA, 2009.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. **O programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**. Texto para Discussão nº 1424. Brasília: IPEA, 2009.

SOUZA, Jessé. **Os batalhadores brasileiros: nova classe média ou nova classe trabalhadora?**. Editora UFMG, 2012.

SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de; OSÓRIO, Rafael Guerreiro. O perfil da pobreza no Brasil e suas mudanças entre 2003 e 2011. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. IPEA. p. 139-156, 2013

SPOSATI, Aldaíza; SPOSATI, Aldaíza. Sobre os programas brasileiros de garantia de renda mínima–PGRM. In: **Renda mínima e crise mundial: Saída ou agravamento**, São Paulo, Editora Cortez, p. 123, 1997.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Imposto Negativo – a garantia de renda mínima. **Teoria e Debate**. São Paulo, 1. ago. 1991. Disponível em: <<http://www.teoriaedebate.org.br/materias/economia/imposto-negativo-garantia-de-renda-minima?page=0,0>>

_____. BUARQUE, Cristovam. Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros. **Estudos Avançados**, v. 11, n. 30, p. 79-93, 1997.

_____. **Renda de Cidadania: A saída é pela porta**. 1a. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2002. p. 367

_____. O direito de participar da riqueza da nação: do Programa Bolsa Família à Renda Básica de Cidadania. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1623-1628, 2007.

_____. **Renda básica de cidadania: a resposta dada pelo vento**. L&PM, 2008. p. 133

_____. Em direção à renda básica de cidadania. In: **13º Congresso da BIEN**. 2010.

VAN PARIJS, Philippe; VANDERBORGHT, Yannick. **Renda básica de cidadania, argumentos éticos e econômicos**. 2006. p. 191

THEODORO, Mário; DELGADO, Guilherme. Política social: universalização ou focalização–subsídios para o debate. **Políticas sociais**, p. 122-126, 2003.